

## Радикальная реформа правового статуса библиотек: как быть, что делать?

Автор: О. Ф. Бойкова

*О. Ф. Бойкова, ведущий научный сотрудник Российской государственной библиотеки, юристконсульт по гражданско-правовым вопросам, Москва*

***Совершенствование российского законодательства с учетом развития новых организационно-правовых форм некоммерческих учреждений, в том числе и учреждений культуры - одна из актуальных проблем юриспруденции. В Федеральном законе "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" от 08.05.2010 года N 83-ФЗ предлагается новая современная концепция регулирования гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений, в том числе библиотек.***

В стране начинается радикальная реформа государственных и муниципальных учреждений. Основная цель Федерального закона N 83-ФЗ - сократить внутренние издержки соответствующих

стр. 89

---

государственных и муниципальных учреждений и финансовых расходов на их содержание, повысить эффективность их работы и привлечь внебюджетные источники финансирования. Вместе с тем, по данным Центра прикладных экономических исследований и разработок Государственного университета - Высшей школы экономики в России в настоящее время сохраняется недопустимо низкое финансирование учреждений культуры в пределах 2,7-2,9 процентов, при доле финансирования в 10-12 процентов. При этом в субъектах Федерации требуются дополнительные финансовые расходы, связанные с выделением субсидий для учреждений культуры, индексированием заработной платы работников, обеспечением расходов на их обучение и переподготовку. Необходимо рациональное планирование бюджета на нормативной основе.

Закон предусматривает внесение изменений в 18 законодательных актов, из них в 15 федеральных законов в сфере науки, образования, культуры, музейного и архивного дела, обороны, а также в Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации. Особо отметим, что Федерального закона "О библиотечном деле" это не коснулось. В данный Закон не было внесено никаких изменений. Вместе с тем, как можно заключить из текста Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" в деятельность всех учреждений вносятся существенные изменения, требующие осмысления и дальнейшего интегрирования их в практику работы учреждений, в том числе библиотек. В соответствии с этим законом все государственные или муниципальные учреждения, в том числе и библиотеки, могут стать бюджетными, автономными, казенными.

Закон N 83-ФЗ должен вступить в силу с 1 января 2011 года. До 1 июля 2012 года будет установлен переходный период, который позволит библиотекам, функционировать в прежнем правовом режиме. В частности, действуют ранее принятые нормативные правовые акты, лицевого счета библиотек не перекрываются. Было принято поэтапное

введение данного закона путём эксперимента, чтобы дать возможность всем государственным и муниципальным учреждениям адаптироваться.

С одной стороны, закон ограничил список казённых учреждений и определил их перечень, в который вошли военные ведомства, следственные изоляторы, исправительные учреждения, психиатрические больницы, лепрозории, учреждения ряда федеральных ведомств, в частности противопожарная, миграционная и таможенные службы, ФСБ, а также некоторые другие. С другой стороны, к числу некоторых других относятся учреждения образования (детские сады, школы, колледжи и высшие учебные заведения), медицинские учреждения (больницы и поликлиники) и учреждения культуры (театры, музеи, архивы и библиотеки).

Реформа касается 328 тыс. бюджетных учреждений, в том числе 25 тыс. федеральных и свыше 300 тыс. региональных и муниципальных. Эти учреждения будут преобразованы посредством изменения их правового статуса в бюджетные, автономные и казённые. К числу таких учреждений относятся 130 тыс. российских библиотек системы Министерства культуры Российской Федерации, Министерства образования Российской Федерации (школьные, вузовские, средних специальных учебных заведений), Российской академии наук и других ведомств. Число общедоступных библиотек России в настоящее время составляет 45,8 тыс., в том числе 9 федеральных, 260 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (86 универсальных научных библиотек, 33 юношеских, 72 детских и детско-юношеских, 69 специальных библиотек для слепых), органов исполнительной власти муниципальных образований - 45,5 тыс., из них 35,9 тыс. сельских. Правовой статус этих учреждений будет изменён.

Отметим также, что, кроме перечисленных самостоятельных библиотек - юридических лиц будет также изменён правовой статус и библиотек, являющихся структурными подразделениями учреждений юридических лиц (например, вузовских или школьных библиотек и других). Эти библиотеки, исходя из решения принятого учреждением, будут работать в его правовом статусе, то есть станут соответственно либо бюджетными, либо автономными, либо казёнными.

Руководители библиотек испытывают значительные трудности при определении гражданско-правового статуса государственных и муниципальных библиотек. Станут ли они бюджетными, автономными или казёнными, каковы их преимущества и недостатки, каков порядок установления их нового правового положения как некоммерческих организаций. Перечисленные проблемы обсуждались на Всероссийском совещании директоров российских библиотек (Москва, 26-27 октября 2010 года), на совещании директоров детских библиотек России (Москва, 21-24 сентября 2010 года), на Первой открытой городской конференции "Москва - БиблиоГород" (3 сентября 2010 года), Всероссийской научно-практической конференции "Публичные библиотеки России: трансформация во времени" (Саратов, 9-11 ноября 2010 г.) и других. На этих мероприятиях рассматривались меры по реализации данного закона, готовность библиотек России к работе в условиях реформы бюджетных учреждений, осо-

---

бенности разработки для них государственного или муниципального задания, критерии и показатели оценки эффективности их деятельности, финансовое обеспечение библиотек, в том числе знакомились с различными методиками расчёта субсидий.

На федеральном уровне в последнее время принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, касающихся реорганизации бюджетных учреждений в казённые.

Правительством Российской Федерации утверждены 6 постановлений, регулирующих порядок создания, реорганизации и изменения типа федеральных государственных учреждений, отнесения их имущества к категории особо ценного движимого имущества, формирования государственного задания и финансового обеспечения выполнения этого задания:

- \* Постановление Правительства Российской Федерации "Об учреждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федерального государственного учреждения, а также утверждении уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений" от 21.07.2010 г. N 539;
- \* Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения" от 26.07.2010 г. N 537;
- \* Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества" от 26.07.2010 г. N 538;
- \* Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке осуществления федеральным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления" от 02.08.2010 г. N 590;
- \* Постановление Правительства Российской Федерации "О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания" от 02.09.2010 г. N 671;
- \* Распоряжение Правительства Российской Федерации "Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений" от 05.03.2010 г. N 296-р.

В данном плане предусмотрены следующие мероприятия:

- \* разработка нормативных правовых актов Правительством Российской Федерации;
- \* принятие нормативных правовых актов федеральными государственными органами, в том числе установление порядка отнесения имущества к категории особо ценного;
- \* установление порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет;
- \* утверждение первоначальных нормативов затрат на оказание услуг;
- \* внесение изменений в уставы учреждений, в том числе в уставы библиотек.

Министерством финансов Российской Федерации были разработаны конкретные подзаконные нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию основных положений Федерального закона N 83-ФЗ. Среди них:

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "О перечислении остатков средств федеральных государственных учреждений с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами федеральных государственных учреждений, в федеральный бюджет, а также их возврата на указанные счета федеральных государственных учреждений, в федеральный бюджет, а также их возврата на указанные счета" от 14.07.2010 г. N 71н;

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации" от 16.07.2010 г. N 72н;

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения" от 28.07.2010 г. N 81н;

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "О взыскании в соответствующий бюджет неиспользованных остатков субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственным (муниципальным) учреждениям" от 28.07.2010 г. N 82н;

\* Приказ Министерства финансов РФ "Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации" от 30.08.2010 г. N 422;

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы на оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам дея-

стр. 91

---

тельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, для граждан и юридических лиц" от 30.08.2010 г. N 423;

\* Приказ Министерства финансов Российской Федерации "Об утверждении методических рекомендаций по определению расчётно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчётно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений" от 22.10.2009 г. N 105-н;

Министерством финансов Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, также были утверждены 3 приказа о методических рекомендациях по расчёту нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и формировании государственных заданий для них.

Федеральное казначейство приняло 4 приказа, обеспечивающих взаимодействие и ведение финансовых расчётов с федеральными государственными учреждениями.

Министерство культуры Российской Федерации разработало 16 приказов, регулирующих условия изменения правового статуса и переход федеральных государственных учреждений культуры на новые условия функционирования. Эти приказы касаются утверждения перечней движимого и недвижимого имущества учреждений культуры, перечней основных (базовых) и специфических услуг, порядка составления и утверждения плана их финансово-хозяйственной деятельности и ведения бюджетных смет и другие. Назовем некоторые из них:

\* Приказ Министерства культуры Российской Федерации "Об утверждении плана мероприятий Министерства культуры Российской Федерации по реализации Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"" от 30.03.2010 г. N 164;

\* Приказ Министерства культуры Российской Федерации "Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, применяемого для формирования государственного задания" от 09.07.2010 г. N 391.

Перечисленные подзаконные нормативные правовые акты регулируют реорганизацию федеральных бюджетных учреждений в казённые. Подобные подзаконные акты должны быть приняты также в каждом субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании, поскольку Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" установлено, что решение о создании бюджетной, автономной или казённой библиотеки принимает её учредитель в порядке, установленном Правительством Российской Федерации - для федеральных библиотек; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - для библиотек субъектов Российской Федерации (автономных республик, краёв, областей, автономных округов, автономной области); местной администрацией муниципального образования - для муниципальных библиотек.

Приказ Министерства культуры Российской Федерации "Об утверждении перечня государственных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, применяемого для формирования государственного задания" от 09.07.2010 г. N 391 содержит:

1. Перечень общих базовых для всех учреждений культуры услуг (организация выставок, массовых мероприятий);
2. Перечень профильных библиотечных услуг (формирование и сохранность библиотечных фондов, ведение каталогов, обеспечение физической сохранности и безопасности фондов, библиотечное обслуживание пользователей, осуществление культурно-просветительских и научных мероприятий, а также организация профессионального образования).

Издан также приказ Министерства культуры Российской Федерации "Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства культуры Российской Федерации федеральными

государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности" от 15 декабря 2010 г. N 781 и другие.

Руководителям библиотек России до 31 декабря 2011 г. предстоит провести большую работу в соответствии с учрежденным порядком реорганизации:

- \* Составить перечень бюджетных, автономных и казённых учреждений;
- \* Принять решение о правовом статусе библиотек;
- \* Принять подзаконные нормативные правовые акты субъекта РФ: (Порядок отнесения имущества к особо ценному; Порядок формирования государственного задания; Порядок формирования плана финансовой деятельности; Процедуру составления отчёта учреждения; Предельный уровень досрочного погашения

стр. 92

---

кредиторской задолженности; Перечень недвижимого и движимого имущества для расчёта субсидий);

- \* Утвердить новые уставы библиотек юридических лиц и порядок их принятия;
- \* Утвердить новые положения библиотек структурных подразделений бюджетных организаций.

А самое главное - необходимо будет принять сложное решение, о том, стоит ли изменить свой гражданско-правовой статус, как повысить эффективность работы библиотек и привлечь внебюджетные источники финансирования, разработать требования к ресурсному обеспечению и обосновать качественные и количественные параметры, оказываемых услуг для формирования государственных и муниципальных заданий.

27 января 2011 года в Москве прошёл круглый стол на тему "О формировании нормативной правовой базы реализации Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" в сфере культуры", организованный Комитетом по культуре Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Цель мероприятия - проанализировать складывающуюся в субъектах Российской Федерации практику формирования нормативной правовой базы по реализации данного Федерального закона.

На круглом столе отмечалось, что к 1 декабря 2010 года завершился федеральный этап формирования нормативной правовой базы по реализации Федерального закона N 83-ФЗ. В 2011 году начинается практическая подготовка региональной правовой базы. Однако в настоящее время не во всех субъектах Российской Федерации и муниципалитетах подготовлены соответствующие нормативные правовые акты, не определены пилотные площадки по реализации Федерального закона N 83-ФЗ.

В докладе *Е. Э. Чуковской*, статс-секретаря заместителя Министра культуры Российской Федерации, отмечилось, что культура плохо вписывается в любые рамки, в том числе и в рамки Федерального закона N 83-ФЗ. Так, из 17 видов работ и услуг, выполняемых учреждениями культуры, 13 - это работы и услуги в интересах общества в целом и только

4 предназначены для населения. Очень сложно унифицировать работы и услуги музеев, театров, школ искусств, библиотек, архивов, поскольку нет единого знаменателя. При реализации основных положений закона на федеральном уровне пришлось искать ответы на следующие вопросы: Какие функции учреждений культуры хочет продвигать общество? Каковы качественные и количественные показатели работ и услуг, выполняемых различными учреждениями культуры? Какие подзаконные нормативные правовые акты необходимо принять на федеральном уровне в связи с совершенствованием правового положения государственных учреждений культуры? Вместе с тем, в сфере культуры много работ и услуг, которые невозможно описать качественными и количественными показателями, например сохранение культурного наследия.

В выступлениях директоров библиотек подчёркивались особенности реализации данного закона. В частности отмечалось, что государство должно обеспечить реальное нормативное финансирование. Вместе с тем в этих условиях важна духовная, нравственная составляющая их деятельности.

*А. М. Лавров*, директор Департамента бюджетной политики и методологии Министерства финансов Российской Федерации, отметил, что оптимизацию можно рассматривать как увеличение доходов. В ближайшее время будет приниматься государственная программа развития культуры, в которой будет заложено и обеспечение финансовых расходов.

Для субъектов Российской Федерации разрабатывается проект Комплексных рекомендаций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона N 83-ФЗ.

Куда же нам плыть? Некоторые практические советы.

Наиболее рациональным является бюджетное учреждение, но, исходя из региональных или местных условий, может быть лучше стать государственным или муниципальным казённым учреждением, поскольку не все библиотеки, например сельские, смогут осуществлять деятельность, приносящую доход.

В субъектах Российской Федерации разные подходы к этой проблеме. Исходя из собственных социально-экономических условий, каждый субъект Российской Федерации принимает свои решения. По предварительным данным на 31 января 2011 г. в Курской области принято решение сделать казёнными областную детскую библиотеку и областную библиотеку для слепых. В Набережных Челнах и Тюмени предполагается, что городские ЦБС станут автономными. В Самарской и Саратовской областях большинство публичных библиотек, очевидно, будут работать в статусе бюджетных.

Таким образом, бюджетная реформа 2010-2012 гг. является серьёзным этапом в развитии российских библиотек, позволяющим пересмотреть и переосмыслить результаты своей деятельности, определить эффективность их работы, уточнить экономические показатели, а потому этот период может стать для многих библиотек инновационным.